

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Kemunculan Lembaga Negara Independen di Indonesia tidak memposisikan Lembaga Negara tersebut bagian dari Kekuasa Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Kemunculan Lembaga Negara Independen sering juga disebut sebagai Lembaga negara penunjang (*state auxialiry organs*), Lembaga negara penunjang merupakan alat perlengkapan negara untuk menjalankan urusan negara selain dari Lembaga Negara yang di sebutkan dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Organ Penunjang yang lahir bukan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia salah satunya adalah Ombudsman Republik Indonesia yang awalnya bernama Komisi Ombudsman Nasional di bentuk dengan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 yang sekarang telah diatur dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia¹ untuk mengawasi pelayanan publik dalam penyelenggaraan negara.

Kelahiran organ-organ baru dalam negara dengan masing-masing tugas dan kewenangannya tidak terlepas dari ide dasar tentang pembatasan dan pembagian kekuasaan dalam pelaksanaan tugas kekuasaan negara², kelahiran organ-organ baru

¹ UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

² Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Independen Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2016, Hal. 11

tentu mengambil salah satu kewenangan dari tiga cabang kekuasaan atau *trias politica* yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif untuk menjalankan tugasnya untuk dapat dikatakan sebagai Lembaga Negara Independen atau *State Auxialiry Organ* atau Lembaga Negara Penunjang. Lahirnya Lembaga Negara baru di Indonesia tidak dibatasi karena belum ada pengaturan tentang pembatasan lahirnya Lembaga Negara baru. Seiring dengan kompleksitas masalah ketatanegaraan yang dihadapi oleh negara yang mengakibatkan banyak konsep baru dalam praktik ketatanegaraan suatu negara yang berimplikasi terhadap pada makin bervariasinya cabang struktur kelembagaan negara. Perkembangan ini salah satunya diwarnai dengan bermunculannya sejumlah negara independent atau Lembaga negara penunjang (*state auxialiry bodies*).³ Kelahiran Lembaga negara tersebut dianggap sebagai perkembangan lebih lanjut dari konsep klasik pembagian tiga cabang kekuasaan negara. Sebagai jawaban atas keniscayaan makin bertambahnya kebutuhan negara untuk melayani warga negaranya.⁴

Kelahiran lembaga negara independen dikategorikan sebagai lembaga negara yang terpisah dari tiga cabang kekuasaan, lembaga-lembaga tersebut dapat dikategorikan dalam beberapa derajat independensi. Mulai dari lembaga yang independent atas lembaga negara lainnya dan menjalankan fungsi-fungsi tertentu secara permanen (*state independent agencies*); hanya bersifat menunjang (*state*

³ Zainal Arifin Mochtar, *Opcit*, hal. 1

⁴ *Ibid*

auxiliary agencies), sehingga padanya disematkan kewenangan kelembagaan untuk membentuk aturan sendiri (*self regulatory agencies*), dimaksudkan untuk melakukan pengawasan tertentu (*independent supervisory agencies*); maupun lembaga negara yang menjalankan fungsi campuran antara regulatif, administratif, pengawasan, dan fungsi penegakan hukum sekaligus.⁵

Karena lembaga negara utama (*primary state institution*) diatur dalam konstitusi, maka sudah pasti karakter kelembagaan bersifat *permanent institution*, sedangkan *state auxiliary agencies*, karakter kelembagaan bersifat temporer dapat tumbuh kembang dan mungkin di hapus. Hal ini tergantung situasi dan kondisi politik terutama dapat dikatakan bahwa pemicu lahirnya *state auxiliary agencies* itu adalah akibat ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga konvensional yang ada, seperti ketidakpercayaan lagi kepada lembaga eksekutif, legislatif dan yudisial. Ketidakpercayaan itu disebabkan lembaga-lembaga negara itu tidak dapat melaksanakan fungsinya dan/atau meluasnya penyimpangan kekuasaan pemerintah.⁶ Lembaga negara yang lahir bukan dari amanat konstitusi salah satunya Ombudsman Republik Indonesia yang bersifat independen yang di bentuk untuk mengawasi pelayanan publik yang di selenggarakan oleh negara guna untuk mencapai seperti apa yang dirumusan dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

⁵ Ibid hal. 2

⁶ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 177

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁷

Lembaga pengawasan dalam pemerintah sebenarnya bukan hanya Ombudsman saja, hampir dalam tiap-tiap instansi lembaga negara ada yang mengawasi dari internal lembaga tersebut, sebut saja contoh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tugas utamanya adalah memberikan pelayanan publik yang menjalankan tugasnya diawasi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang disebutkan dalam undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, adapun dalam internal pemerintah instansi terkait seperti Inspektorat yang mengawasi Aparatur Sipil Negara, yang membedakan lembaga dan instansi tersebut dengan Ombudsman terletak pada Ombudsman Republik Indonesia bukan hanya melakukan pengawasan terhadap mal administrasi baik yang dilakukan oleh pemerintah tetapi juga yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, sekalipun dalam pemerintahan ada yang lembaga lain atau instansi yang mengawasi

⁷ Lihat Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman tetap berwenang untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, fokus Ombudsman terletak pada ada tidaknya mal administrasi dalam pelayanan publik berbeda dengan lembaga atau instansi yang disebutkan di atas juga memeriksa etika dan pelanggaran yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara bukan hanya melihat perbuatan mal administrasi tetapi jauh lebih banyak yang dilakukan dalam internal lembaga atau instansi tersebut.

Dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik Ombudsman Republik Indonesia menerima laporan, Laporan tersebut akan diperiksa oleh Ombudsman Republik Indonesia apabila ditemukan pelanggaran mal administrasi ombudsman akan mengeluarkan Rekomendasi yang wajib dijalankan oleh terlapor atau yang melakukan mal administrasi. Penyelesaian sengketa ditemukannya mal administrasi oleh ombudsman berbeda dengan cara penyelesaian sengketa jika di temukan pelanggaran lainnya yang ditemukan oleh lembaga pengawas lainnya, cara penyelesaian yang dilakukan oleh ombudsman terlebih dahulu mendapatkan laporan atau temuan langsung dilapangan, dari hasil temuan dan laporan yang didapatkan ombudsman selanjutnya melakukan pemeriksaan lebih lanjut yang selanjutnya hasil pemeriksaan tersebut dapat berupa menolak laporan atau menerima laporan dan memberikan rekomendasi.

Ombudsman memberikan rekomendasi yang wajib di jalankan oleh terlapor dan atasan terlapor untuk selanjutnya memberikan laporan sejauh mana rekomendasi ombudsman di jalankan, rekomendasi yang wajib dijalankan oleh

terlapor dan atasan terlapor menjadi kontradiksi dalam artian rekomendasi itu sendiri, rekomendasi ditelaah dari arti rekomena merupakan suatu yang bisa dilaksanakan dan jika tidak dilaksanakan tidak mendapatkan sanksi. Antara kewajiban melaksanakan rekomendasi dan arti dari rekomendasi ada kontradiksi yang kemudian menjadi permasalahan apakah rekomendasi yang diberikan oleh ombudsman wajib dijalankan atau hanya sebatas peringatan terhadap pelanggar.

Isi rekomendasi yang diberikan oleh ombudsman diatur Pasal 37 ayat (2) Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia⁸ Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat sekurang-kurangnya: a. uraian tentang Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman; b. uraian tentang hasil pemeriksaan; c. bentuk Maladministrasi yang telah terjadi; dan d. kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan Terlapor dan atasan Terlapor. Dalam muatan rekomendasi huruf D menjelaskan hal-hal yang perlu dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor menjadi problematika karna menggunakan redaksional perlu dalam redaksional tersebut, redaksional perlu menjadikan kesimpulan dan masukan yang diberikan oleh ombudsman bisa ditafsirkan bahwa pelaksanaan masukan masukan yang di berikan oleh ombudsman perlu tidaknya dijalankan, bisa dijalankan atau tidak dijalankan tergantung pada

⁸ Lihat Pasal 37 Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

yang menerima rekomendasi tersebut untuk melaksanakan rekomendasi yang diberikan.

Kekuatan hukum rekomendasi yang diberikan oleh ombudsman menjadi pertanyaan bagaimana kekuatan hukum rekomendasi disatu sisi rekomendasi wajib dijalankan dan di sisi lainnya arti dari rekomendasi itu dapat dan dijalankan dan bila tidak dijalankan tidak apa apa, apakah dengan adanya rekomendasi itu dapat memperbaiki pelayanan publik yang sedang berjalan di masyarakat atau dengan adanya rekomendasi tersebut hanya sekedar rambu-rambu bagi pemberi pelayanan publik untuk berhati-hati bahwa ada ombudsman yang mengawasi.

Sebagai contoh ada rekomendasi ombudsman yang dilaksanakan oleh badan atau organ yang menyelenggarakan pelayanan publik dan ditemukan adanya mal administrasi contoh, Nomor Rekomendasi : 0005/REK/IN/ XI/2016 tanggal 01/11/2016 penerima rekomendasi Menteri Dalam Negeri, judul rekomendasi : Penyelenggaraan Pelayanan Publik KTP Elektronik (e-KTP), status dilaksanakan sebagian dengan keterangan Masih status sementara karena monitoring masih berlangsung (dalam proses analisis Status Akhir Pelaksanaan Rekomendasi.⁹ Dan ada pula rekomendasi yang di keluarkan oleh Ombudsman tapi tidak dijalankan oleh penerima rekomendasi contoh, Nomor rekomendasi : 0003/ REK/0398.2014 / VI/2016 tanggal 27/06/2016, penerima rekomendasi : Menteri Komunikasi dan

⁹ Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2017*, <http://ombudsman.go.id>, diakses 25 Februari 2019.

Informatika, judul rekoemndasi : Maladministrasi Terkait Belum Dilaksanakannya Putusan Mahkamah Agung RI Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap oleh Menteri Komunikasi dan Informasi RI Mengenai Izin Penyelenggaraan Telekomunikasi, status tidak dilaksanakan, keterangan Monitoring Final. Sudah publikasi dan dilaporkan kepada DPR RI dan Presiden RI : 1.Publikasi dilaksanakan pada tanggal 15 Mei 2017. 2.Surat Nomor: 627/ORI-SRT/ IV/2017 tanggal 27 April 2017 kepada Ketua DPR RI. 3.Surat Nomor: 628/ORI-SRT/ IV/2017 tanggal 27 April 2017 kepada Presiden RI.¹⁰

Dari kedua contoh rekoemendasi tersebut ada yang dijalankan dan ada yang tidak dijalankan oleh penerima rekomendasi, dalam Pasal 38 Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia *“Terlapor dan Atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman”*¹¹ kedua contoh di atas memperlihatkan ada satu lembaga yang mematuhi rekomendasi ombudsman dan ada yang tidak mematuhi rekomendasi ombudsman, jika kita mencermati pada aturannya rekomendasi wajib dijalankan oleh penerima rekomendasi.

Turunan dari dijalankan atau tidaknya rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman menjadi problematika baru tentang implikasi yang didapatkan oleh terlapor melalui rekomendasi yang di keluarkan oleh Ombudsman, implikasi dari tidak dijalkannya rekomendasi tentunya berdampak pada pelayanan publik sebab

¹⁰ Ibid.

¹¹ Pasal 38 Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

pengawasan terhadap pelayan publik jika hanya diawasi tanpa adanya akibat yang didapatkan oleh terlapor hanya melihat dan membaca isi rekomendasi tapi tidak menjalankan rekomendasi karna kekuatan hukum dan implikasi dari rekomendasi yang tidak dijalankan tidak ada unsur memaksa untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Maka dari latarbelakang tersebut penulis merumuskan Rumusan Masalah sebagai berikut:

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia ?
2. Bagaimana implikasi hukum rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tidak dijalankan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latatarbelakang dan permasalahan diatas, maka penelitian hukum ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Kekuatan Hukum Rekomendasi yang dikeluarkan Ombudsman Republik Indonesia;
2. Untuk mengetahui dan mengkaji implikasi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tidak dijalankan.

D. Manfaat Penelitian

a. Bagi Penulis

Secara objektif, penelitian ini dapat memberikan dan meningkatkan wawasan dan ilmu pengetahuan terkait Lembaga Negara Ombudsman yang

bersingungan dengan Hukum Tata Negara yang keseluruhan bersumber pada Konstitusi. Disamping itu secara subyektif, manfaat dari penelitian sebagai syarat untuk penulisan Tugas Akhir studi Strata-1 di Fakultas Hukum UMM;

b. Bagi Ombudsman Republik Indonesia

Memberikan pandangan dan masukan kepada Ombudsman Republik Indonesia agar pengawasan terhadap pelayanan publik berjalan dengan efektif dan menguatkan sistem pengawasan pelayanan publik guna terlaksananya pelayanan publik yang bersih dari mal administrasi;

c. Bagi Lembaga Pemerintah

Memberikan pandangan dan masukan kepada lembaga pemerintah dalam memberikan pelayanan publik ada yang mengawasi dan dalam pengawasan tersebut harapannya lembaga pemerintah lebih mengikat terhadap rekomendasi yang di keluarkan oleh ombudsman guna memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan terhindar dari maladministrasi;

d. Bagi Mahasiswa

Memberikan tambahan Pengetahuan mengenai Kekuatan Hukum rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dan apa implikasi hukumnya Rekomendasi tersebut tidak dijalankan;

e. Bagi Masyarakat

Hasil Penelitian ini diharapkan mampu menjadi literatur bagi masyarakat kekuatan hukum rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia dan apa

implikasinya hukum rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tidak dijalankan, karna dalam mengeluarkan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia juga memerlukan laporan atau aduan dari Masyarakat.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini berguna untuk memberikan kontribusi pemikiran dan referensi tentang Ombudsman Republik Indonesia menguatkan sistem pengawasan dalam pelayan publik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang melaksanakan pelayanan publik, harapannya juga hasil penulisan skripsi ini menjadi bahan evaluasi baik dari Ombudsman dan Lembaga pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian mempengaruhi bahan hukum untuk menganalisa penelitian ini, yang selanjutnya digunakan secara optimal untuk menyelesaikan penelitian ini secara ilmiah.

1. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah merupakan salah satu cara untuk menyelesaikan masalah atau isu hukum yang sedang dihadapi dengan tujuan untuk menyelesaikan penelitian atau penulisan ini, berdasarkan sebagaimana masalah yang telah diurikan diatas untuk mengkaji secara holistik dan kompherensif permasalahan, akan digunakan menggunakan tipe

penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan perundang-undangan dan literatur yang mendukung untuk menjawab permasalahan yang dibahas.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*consptual approach*).

a. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan ini akan mencakup dua hal yaitu metode pembentukan hukum dan metode penafsiran hukum. Adapun langkah untuk yang dilakukan dalam pendekatan ini : mengadakan inventarisir perundang undangan yang berkaitan dengan Ombudsman Republik Indonesia dan melakukan analisis terhadap perundang-undangan. dengan melakukan analisis terhadap perundang-undangan akan memperoleh prinsip-prinsip dan aturan-aturan mengenai Ombudsman Republik Indonesia dan diketahui kekuatan hukum rekomendasi dan implikasi dari tidak dijalankannya rekomendasi tersebut.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini menampung pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum yang berkaitan dengan permasalahan untuk dijadikan sebagai bahan dalam membangun argumentasi hukum oleh penulis untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi

2. Jenis Bahan Hukum

Dalam penulisan ini penulis menggunakan tiga bahan hukum, yaitu:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan ini berupa perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan, yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
3. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan peraturan perundang-undang lainnya.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa bahan pustaka yang berisi pengetahuan ilmiah tentang hukum ataupun pengetahuan tentang fakta yang diketahui maupun gagasan yang berkaitan dengan penulisan ini. Bahan hukum sekunder ini bisa berupa buku, jurnal, artikel ilmiah, ataupun sumber-sumber lain baik cetak maupun online yang berhubungan dengan ntuk menyelesaikan permasalahan.

c. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum penunjang untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum sekunder berupa kamus atau ensiklopedia hukum dan lain-lain yang berkaitan untuk menyelesaikan permasalahan.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan adalah model studi kepustakaan, yaitu pengkajian informasi cetak maupun online dari berbagai sumber yang dibutuhkan dalam penelitian normatif ini, penelitian yang didasari pada perundang undangan yang dijadikan sebagai obyek oleh penulis yang dikaji secara kompherensif dan holistik yang kemudian disusun sebaik mungkin untuk menyelesaikan penulisan ini.

4. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif, yakni pemilihan teori, asas, norma, doktrin dan pasal dalam perundang-undangan. data yang sudah di analisis kemudian diuraikan secara sistematis dan selanjutnya di seleksi dan diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga selain menggambarkan dan

mengungkap dasar hukumnya juga memberika solusi dari problem yang diangkat.

G. Sistematika Penulisan

Pada penulisan ini, penulis menyajikan dalam empat bab yang terdiri dari sub-sub bab, sistematika penulisan yang di sajikan oleh penulis sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab 1 (satu) ini penulis memaparkan apa yang menjadi latar belakang pemilihan judul dan permasalahan yang di angkat oleh penulis dan menjadi pengantar untuk memahami hasil penulisan secara keseluruhan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab 2 (dua) ini menguraikan landasan teori yang digunakan oleh penulis untuk menguatkan argumen ataupun pendapat dalam menyelesaikan permasalahan, yaitu tentang teori lembaga negara pembantu (*state auxiliary organs*), teori wewenang, teori pengawasan, Ombudsman, dan pelayanan publik.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab 3 (tiga) ini penulisan menguarikan jawaban terhadap permasalahan yang menjadi objek yang diteliti yaitu untuk mengetahui bagaimana Kekuatan Hukum Rekomendasi Ombudsman dan Apa Implikasi hukum rekomendasi Ombudman tidak dijalankan tersebut.

BAB IV : PENUTUP

Pada bab 4 (empat) ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian hukum.

